

無拠出年金制度の再評価

Revaluation of a non-contributory pension

森 合 真 一

Shinichi Moriai

はじめに

戦後の復興期を終え高度経済成長期にさしかかった頃に無拠出年金制度の構想が出てきた意義は大きい。民主主義国家の形成は、これまでの「家」制度を解体し新たな「家族」制度の構築をもたらした。一方、敗戦の影響を引き継いでいた高齢者・障害者および母子家庭は経済成長から取り残されようとしていた。戦後処理の一環として各政党は、さらなる集票活動の上からも無拠出年金制度の実現を日本国憲法の理念を実現するため公約に掲げ、「福祉年金」を実現した。福祉年金は、貧困者やひとり親、障害者等の社会福祉を対象とした社会福祉行政の基本的要素を取り入れ、福祉型年金の性格を伝えている。

元来、年金制度は国家への貢献に対する恩賞的な性格が強く、文化の向上や発達に関して功績が顕著であった文化功労者や、学術上の功績が顕著であった日本学士院会員に対して支給される功労的な意味合いの年金も残ってはいるが、福祉年金（無拠出年金）の創設こそが戦後処理の特徴の一つである国民年金制度の創設を果たし、全ての国民が年金制度に加入するという「国民皆年金体制」を実現することができた。

I 無拠出年金制度の誕生

1. 無拠出年金制度の構想

日本国憲法第24条の制定と、それに伴う民法の改正は社会的扶養概念を創出した。

憲法第24条は「個人の尊厳と両性の平等」をうたったものであるが、社会的扶養概念を直接、規定したものではない。しかし、憲法第24条が明治憲法（欽定憲法）下の「家」制度を基本とする民法の改正を余儀なくしたことで親族間の扶養、特に老親扶養を将来的に社会問題化させる法的要因を醸成することになった。

また、戸主と家督相続の廃止は老親扶養を家族間扶養から社会的扶養へ必然化させる法的要因を醸成した。1953（昭和28）年に総理府国立世論調査所が行った『老後の生活についての世論調査』によ

ると、60歳以上の高齢者に対する調査において「親は、昔より大事にされなくなったか」と問いに対して過半数の51%が「大事にされなくなった」と答えており、その理由として「自由主義」が62%、「家族制度崩壊」が10%を示している。この数字が老親の社会的扶養に直接結びつくとは言い切れないが、民法改正後の社会的風潮下において、少なくとも高齢者の大半が民法の改正前に比べて家族間扶養の希薄さを相対的に実感していたのであろう。

一方、家督相続の廃止によって老親扶養は一般の親族間扶養と同次元で法定化され、他方、労働者の被用者化によって人口の都市集中が促進し、過疎化の進行が老親扶養を社会問題化させていくこととなった。

民法の改正は、封建的な家制度から個人を解放すると同時に家族間扶養を解体し、新たな扶養関係の創出を余儀なくした。ここに、将来的に老親扶養の問題が社会的問題となる法的根拠が作り出され、稼得能力を欠く者に対する無拠出年金制度の構想をもたらし要因となった。

2. 無拠出年金制度の制定

1950（昭和25）年、社会保障制度審議会の勧告において、「高齢者、遺族及び廃疾者に対する年金制度も、できればすべての国民を対象とすることが望ましい。しかしながら、経済が窮乏し保険料の負担能力が少ない現在、一般国民に対するこの種の保険は、将来、日本の経済が十分回復するときまで待たねばならぬ」として、一般国民に対しては「年金保険を実施することが困難なので財政が許すならば」「一定範囲の高齢者、遺族および廃疾者」に対して無拠出年金制度を構築することが望ましいとした。この審議会の方向性は、その後1953（昭和28）年「年金制度の整備改善に関する勧告」および1958（昭和33）年「国民年金制度に関する基本方針」に引き継がれた。

一方、戦後10年という区切りである1956（昭和31）年、厚生省は、『厚生白書』（初版）を発行し、国民の生活水準から国民の生活実態を捉え、「はたして戦後は終わったのか」との問題意識のもとに、経済復興を強調し「もはや戦後ではない」とした経済白書に対して、厚生省独自の見解を示した。翌年、1957（昭和32）年の『厚生白書』では、社会保障制度の二大部門として医療保障と所得保障を掲げ、「われわれの指摘できるのは、医療保障確立の緊急性の主張である」「ついで注目すべきことは、国民年金制度への接近である」として、前年度版において触れられていなかった国民年金制度について初めて言及した。さらに、この白書では社会保障制度審議会の動向を紹介したうえで、社会保障制度の一大部門たる所得保障の基本的な形式として全国民を対象とする年金制度の整備が次第に注目されてきたことを紹介し、1958（昭和33）年度版『厚生白書』では、国民年金制度創設に向けた動向を踏まえ、年金問題に関する項を設け「国民年金へのみち」を論じた。

これらの記述は、医療保障制度体系整備の次の行政課題として厚生省自体が所得保障制度体系の整備を掲げている証左であり、その中心課題に国民皆年金体制の創設があったことを物語っている。

また、1956（昭和31）年度より一部の地方自治体（久慈市・蕨町・若宮町および大分県）で開始さ

れたいわゆる「敬老年金」は、社会保障制度審議会、政党および厚生省の国民年金制度制定への動向を背景に1957年12月末には232地区で実施するに至り、無拠出年金制度の誕生へ世論を喚起させる一翼を担った。

3. 政党の動き

最も早い時期に無拠出年金制度の制定を提示したのは社会党であった。なかでも右派社会党は農民等の自営業者に対する国民年金制度の創設をうたい、政党が国民年金制度を初めて取り上げたものとして注目された。

1955（昭和30）年には左右両派の統一を実現した社会党は社会保障新政策の概要を発表し、国民年金制度に関しても具体的な提案をした。そして1955年の保守合同（自由党と民主党の合同によって自由民主党[以下、自民党]が結成されたこと）に際して自民党は、世論の動向や野党の攻勢に対抗して社会保障の充実を掲げ、年金保険制度に関しては国民年金制度の創設を期して調査機関を設けると述べ、社会保障政策に力を入れることを表明せざるを得なかった。

いわゆる「55年体制（保守合同・社会党両派統一）」成立後、年金制度の創設に向けての動きは活発となった。

55年体制後、初の国勢選挙となる参議院選挙に向けて1956（昭和31）年には社会党提案として「慰労年金法案」と「母子年金法案」が国会に付託され、その後の与野党の政治日程に無拠出年金制度の制定を積極的に促す要因となった。

慰労年金法案は、既に実施されていた大分県敬老年金条例および埼玉県蕨町の老齢年金給付条例を参考に作成されたもので、老人福祉思想が国民に浸透し高揚してきたことが窺える。また、母子年金法案は、配偶者のいない女子で現に児童を扶養している者に対して年金を支給することにより、配偶者のいない女子およびその扶養している児童の生活の安定を目的としたもので、社会党による母子年金の定義は、与党により制定された国民年金法に規定する母子年金の概念を拡大した定義であった。国民年金法の母子年金は、夫の死亡を前提とする遺族年金であるのに対して社会党の母子年金法案は支給対象条件に夫の死亡が書かれてなく、生存であっても特定状況下に置かれている女子を対象とした。その特定状況の第一は、離婚あるいは配偶者から遺棄されている状況であり、第二は、配偶者の生死不明、海外居住あるいは障害による労働能力不能状態をいう。この第二の状況は、戦後10年を経過して戦争犠牲者に対する経過措置として社会党が無拠出年金を考慮したと考えられる。つまり、配偶者が海外に居るあるいは生死が明らかでないとは、旧戦地からの引き揚げ者を想定し、障害による労働不能とは傷痕軍人を想定したと思われる。

このように、この時期に無拠出年金構想が打ち出されたのは福祉国家を目指す戦後の思想に基づくというよりも、戦後処理の発想が内在していたと考えられる。

その後、社会党政策審議会に設置された年金制度調査特別委員会は、1957（昭和32）年、一般国民

年金保険・被用者年金保険および過渡的な無拠出年金からなる「国民年金制度案」を発表した。この案は、従来、社会党が主張してきた無拠出制の年金制度を超えて拠出制を中心とした過渡的な無拠出制年金制度を組み合わせたもので、この社会党の無拠出制年金構想から拠出制を幹にした年金制度への転換以降、本格的に国民年金制度制定に向けた法案の作成に取り組み、これ以後、社会党内において無拠出年金構想は経過的および補完的な年金として検討が開始され、全国民を対象とする年金法案は拠出制を中心とした年金制度を志向することとなった。(この時期は、いわゆる55年体制の移行過程であり、社会党および自民党ともに国民年金体制の制定を選挙公約として掲げ、全国社会福祉協議会は「としよりの日」を作っている)

II 無拠出制年金への方向性

拠出制を中心に無拠出制を組み合わせた年金制度への方向性は、厚生省に設置された国民年金委員会で、当初から取り上げられていた案である。国民年金委員は、国民年金制度の創設については自民党の案が拠出制に向かっているが無拠出制も完全に否定していないことから、基本的姿勢を「拠出・無拠出を問わず、本格的な所得保障としての年金制度を理想とし、目標とすべき」とした。しかし、拠出制の問題点は「定額所得階層・無給家族従業者・主婦等、拠出能力のない者には年金は与えられない」ことにあり、「絶対的に拠出能力のない低所得者については解決が困難で、所得補給の最も必要な階層に年金が支給されないという矛盾が生ずる」とした。他方、無拠出制に関しては、二つの立場すなわち拠出制に代わるものとしての全国民を対象とする無拠出年金と、拠出制を補完するものとしての無拠出年金があると整理をしたうえで、無拠出制の長所は制度の網の目から漏れる者を生じさせないこと、税を財源とすることで負担が公平であることをあげた。しかし、無拠出制の最大の短所としては、かなりの増税が必要となることから政治的には実現が困難であるとした。

これらの検討により、国民年金委員は全国民を適用の対象とする国民年金制度の構想の一つとして無拠出制は採用しないことを決定し、「我が国において当面要望されている経過的、限られた範囲における無拠出制度」について検討を行うこととした。この場合、国民年金委員は、無拠出年金の理論的拠り所を次の三点に求めた。

1. 拠出制ではカバーできない制度発足時の「既発生事故」をカバーできること。
2. 拠出制発足時に最低拠出期間を充足できない、一定年齢以上の層への対応が可能であること。
3. 所得水準が低く拠出能力のない者への対応が可能であること。

すなわち、国民年金委員は「拠出制の年金の網の目から洩れるものに対して、公的扶助によって所得保障を行うことをもって足りるとせず、老齢・廃疾・生計中心者の死亡という事由については、無拠出でも年金を支給すべきであるとの認識である。実施にあたっての留意事項として、①拠出制と併行させるという建前において、拠出制の給付額より無拠出制の給付額を低く抑えること、②公的扶助と併行させるという建前において、公的扶助の基準額を下回らないことの二点を確認した。

1957（昭和32）年10月、国民年金委員はこれまでの検討結果を「国民年金審議メモ」として公表した。この中で拠出制と無拠出制の関係を、理論的には技術論の問題であるとしたうえで、現実の見地から未適用階層を対象とする制度の構想如何を明らかにする。また、国民年金審議メモは地方で実施する敬老年金に言及し、「社会保険としての年金とは一応別個の制度でもあり、且つ、これをただちに国家的制度として採用する事にも問題がある」として、敬老年金と一線を明確に画した。この日以後、国民年金委員は無拠出年金制度の創設に向けて、費用負担のあり方、支給対象者など具体的な検討に入り、1958（昭和33）年に「国民年金制度構想上の問題点」をまとめる。この中で国民年金委員は、経過的および補完的な無拠出年金の具体的構想を、制度発足時の高齢者は70歳から、拠出能力のない身体障害者および母子世帯は制度発足後直ちに、月額1,000円程度の年金を支給することを明らかにした。

自民党は、党内に設置された「国民年金実施対策特別委員会」において拠出年金と無拠出年金との具体的関係について検討を行い、厚生省に対して財政的検討を要求した。この中で、無拠出年金の具体的支給基準を、「高齢年金70歳から年額12,000円（月額1,000円）を支給する、障害年金は厚生年金保険1級程度の外部障害を持つ20歳以上の者に、年額12,000円介護料として若干の加算を付加する、母子年金は夫と死別した16歳未満の子を有する母子に年額12,000円を支給する、但し、子の数により若干の増額を行う」と決定した。

1958（昭和33）年、厚生省は第一次案を発表し、自民党国民年金実施対策特別委員会から示された試算資料の財政試算の検討を行うと同時に、従来の国民年金委員および社会保障制度審議会の意見を考慮しながら無拠出制年金の考え方を示した。厚生省は社会保障制度審議会が主張する無拠出制を基礎的なものとして位置づけ、これに拠出制を組み合わせるという案を退け、拠出制を基礎的なものとし、拠出制の及び得ないところを無拠出制が経過的および補完的に補足する立場をとった。その後、翌年度予算編成において無拠出年金の予算額が内示された。大蔵省（現：財務省）査定において要求額が減額されたとはいえ予算が承認されたことで、1959（昭和34）年度において無拠出年金の実施は確約され、厚生省は本格的に法案の作成に取り掛かることとなった。

Ⅲ 国民皆年金体制の確立

1959（昭和34）年1月、厚生省は精力的に法案の作成に取り掛かり、「国民年金法要綱案」を添えて社会保障制度審議会に諮問した。要綱案において無拠出年金を経過的な措置として保険料の納付条件等との関係で拠出制の年金が支給されない人に対する補完的なものとして位置づけ、あくまでも特例による年金（高齢援護年金・障害援護年金・母子援護年金）とした。従って厚生省案は、従来から社会保障制度審議会が主張してきた無拠出制を基本とする年金制度に対立する法案要綱であった。これに対し審議会では経過的および補完的な無拠出年金に関する議論が噴出し、「社会保障的精神が大幅に後退したもので防貧的でなく救貧的なものになってしまう」との批判が起こった。さらに、無拠

出制年金の呼称が「援護年金」であるのは救貧的であるとの立場をとった。

国民年金法案は、参議院社会労働委員会で「援護年金」を「福祉年金」に修正のうえ可決成立し、4月16日に法律第141号として公布された。ここにたって、無拠出年金は拠出制を基本とする国民年金制度の経過的および補完的役割を担った福祉年金として拠出制の施行に先立つ1959（昭和34）年11月分より施行され、拠出制の国民年金については、1961（昭和36）年に国民年金保険料の徴収事務が開始された。これをもって「国民皆年金体制が成立した」といわれる。

【成立した国民年金制度の中の無拠出制年金制度】

1. 無拠出制年金は制度発足時にすでに老齢、障害者、若しくは母子の状態にあるものまたは拠出制年金に加入し、同様の状態となったが、保険料を納付することが困難であったために、拠出制年金を受けることができないものに支給する。
2. 種類は、老齢福祉年金、障害福祉年金及び母子福祉年金の三種類とする。
3. 老齢福祉年金は、制度発足時七〇歳以上のもの、制度発足時五〇歳以上で、拠出制年金に任意加入しなかったもの、または拠出制年金に任意加入したが、保険料を納付することが困難であったために拠出制年金を受けることができないものに、七〇歳から支給し、年金額は一万二〇〇〇円とする。
4. 障害福祉年金は、制度発足当時二〇歳以上で、両手または両足を失った程度（一級）以上の障害があるもの、拠出制年金に加入し、同程度の障害になったが、保険料を納付することが困難であったために拠出制年金を受けることができないものに支給し、年金額は一万八〇〇〇円とする。二〇歳前に同程度の障害になったものに対しても、二〇歳から支給する。
5. 母子福祉年金は、制度発足時に夫が死亡し、義務養育終了前の子のある妻、または保険料を納付することが困難であったために拠出制年金を受けることができない妻に支給し、年金額は一万二〇〇〇円とする。義務教育修了前の子が二人以上いるときは、第二子以降の子一人につき年額二四〇〇〇円を加算する。ただし、受給権者が二五歳以上の子と生計を同じくしている時は支給を停止する。
6. 福祉年金は受給権者が他の公的年金の受給権者であるとき、または本人、若しくは扶養義務者に一定以上の所得があるときは、支給を停止する。
7. 国庫は福祉年金の費用の全額を負担する。
8. 福祉年金は一九五九年一月から支給を開始する。

おわりに

民法の改正は家制度を解体し、新たな家族制度の創出を促す法的根拠を形成した。しかし、他方において家制度の解体は、戦後処理の延長線上にある老人扶養問題、傷痍軍人に代表される身体障害者問題および戦争未亡人に代表される母子問題を内在した。無拠出年金制度の起点がここに存在し、それと重複する形で展開される。同時に所得保障制度は生活困窮者緊急援護要綱に端を発する生活保護法の制定、および被用者年金の戦後緊急対策等、戦後処理からの出発点である。そして、国民年金制度の制定にあたり、高齢者、母子および障害者に対する無拠出年金の創設の提言が先行したことは既に見て来たとおりである。

従って、国民年金制度創設の特徴の一つが、戦後処理の連続線上にあることを無視できない。そして、無拠出年金制度の導入こそが、その特徴を表すものである。

参考文献

- 社会保障制度審議会『社会保障制度審議会20年の歩み』、社会保障法規研究会、1971年
吉原健二、『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』、中央法規出版、2004年
横山和彦、田多英範、編著『日本社会保障の歴史』、学文社、2007年
里見賢治『現代社会保障論』、高菅出版、2010年
矢野 聡『日本公的年金政策史—1875～2009—』、ミネルヴァ書房、2012年